

Силин Яков Петрович

ПРИОРИТЕТЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ:
ОТ ДЕПРЕССИИ К РАЗВИТИЮ

Silin Ya.

PRIORITIES OF TERRITORIAL
URBAN DEVELOPMENT:
FROM DEPRESSION TO DEVELOPMENT

Правительство Свердловской области, Екатеринбург, Россия

23-24 апреля 2014 года
Екатеринбург



Особенности местного самоуправления в Свердловской области

Территориальное развитие во многом связано с развитием местного самоуправления. Россия – самая многообразная страна в мире по территории, природно-климатическим условиям, социальному и экономическому потенциалу, количеству национальностей и этносов, конфессий, образу жизни. Соответственно, и тенденции территориального развития, развития местного самоуправления в субъектах Федерации далеко не одинаковые. Не является исключением и Свердловская область, в которой сформировалась своя оригинальная система муниципальных образований.

Всего на территории Свердловской области 94 муниципальных образования. В их числе 68 городских округов, 5 муниципальных районов, 5 городских поселений и 16 сельских поселений. В основу выделения муниципальных образований, определения их границ был положен принцип учета существовавшего административно - территориального деления с исторически сложившимися городами – центрами управления (так называемые территории городских советов). Ведь Свердловская область является одной из самых индустриальных и урбанизированных территорий России (в 1989г. в городах и поселках городского типа проживало 87% всего населения). Поэтому не случайным представляется преобладание городских округов в структуре муниципальных образований: 68 из 94 (72% от общего числа МО).

В Свердловской области количество муниципальных образований за время реформы местного самоуправления увеличилась всего на 22 единицы – с 72 до 94, тогда как в других регионах их количество увеличилось как минимум в разы: В Челябинской области – с 43 до 314, в Тюменской с 26 до 319, в Пермском крае с 51 до 354, в Башкортостане с 63 до 895, в Татарстане с 45 до 974.

Создание городских округов было обусловлено кроме высокой урбанизированности территории еще и тем, что городской округ как муниципальное образование в большей степени обладает необходимой социальной транспортной и иной инфраструктурой, позволяющей его органам управления самостоятельно решать вопросы развития территории.

Кроме того, предпочтение городским округам было отдано в связи с критическим отношением к конструкции «муниципальный район – сельское поселение», которое заключалось в следующем:

- высокая дотационность поселений, и, следовательно, ограниченная способность реализовать большинство полномочий по решению вопросов местного значения,
- снижение управляемости: слабые рычаги воздействия на выборные органы местного самоуправления поселений со стороны районных органов местного самоуправления,
- зачастую невысокий профессиональный уровень муниципальных служащих в поселениях,

— значительное количество управленческих структур и, следовательно, управленческих расходов.

Преимуществом создания городских округов в Свердловской области выступило формирование единой системы муниципального управления: единый бюджет – единый глава.

Можно говорить о достаточно прогрессивной структуре органов МСУ в Свердловской области: минимальное количество муниципальных образований (94) при максимальном количестве городских округов (68). В других регионах значительно большее количество муниципальных образований обладают статусом сельского поселения. Спецификой Свердловской области является именно массовое включение сельских поселений в состав городских округов. Практика реализации 131 ФЗ на территории Свердловской области показала, что органы МСУ городских округов, имеющие в своем составе большое количество сельских населенных пунктов, в целом с задачей решения вопросов местного значения справляются.

Приоритеты территориального развития

Невозможно в одном докладе отразить все многообразие проблем, связанных с территориальным развитием. Я не буду говорить о проблемах села, я не буду говорить о проблемах крупных городов не потому, что они незначимые. А потому, что хочу сделать акцент на самой существенной, на мой взгляд, по масштабам для Свердловской области проблеме – проблеме развития малых и средних городов, подавляющее большинство из которых могут быть отнесены к группе старопромышленных территорий, реновацией которых и предстоит заниматься в ближайшее время.

Формирование поселений в России, которые впоследствии стали городами, во многом происходило в процессе формирования промышленных объектов. Особенно концентрировано это происходило на промышленном Урале. В советский период индустриализации эти города хорошо развивались. Однако в настоящее время у этих территорий накопилось много проблем: существенно износились основные производственные фонды на предприятиях в этих городах, во многом произошла замена старой продукции этих промышленных предприятий на более современную, выпускаемую на других предприятиях или экспортируемую и т.п. Таким образом, сформировалось большое количество территорий, на которых градообразующие предприятия пришли в упадок, а во многих случаях просто были ликвидированы. Старопромышленные территории накапливали и социальные проблемы: нет работы, нет зарплаты, нет собственных доходных источников бюджета, не создавались новые объекты социальной инфраструктуры, старые, принадлежавшие раньше производственным предприятиям, пришли в упадок, заметно усилилась отрицательная миграция.

Государство понимая, что таких территорий очень много, начало реализацию программы поддержки таких моногородов, городов, экономика которых во многом или полностью зависит от градообразующего предприятия. Некоторые считают, что программа поддержки моногородов была не очень успешной. Лично я думаю, что было выбрано очень правильное направление, связанное с развитием таких территорий. Не решив проблему моногородов, мы не будем иметь шансов заметно улучшить жизнь россиян, проживающих в глубинке.

Какие же есть возможности решить проблемы старопромышленных территорий? Самый кардинальный способ – отселение жителей в другие поселения и ликвидация поселения. Способ этот очень дорогой и применять его имеет смысл, когда перспектив развития территории практически не существует. Или эти перспективы связаны с государственными инвестициями, существенно превышающими затраты на переселение. В Свердловской области таких поселений практически нет.

Второй способ, на который и была собственно нацелена программа поддержки моногородов, это диверсификация экономики города: создание новых производств, новых рабочих мест, существенное увеличение масштабов малого и среднего предпринимательства. Об этом много сказано и написано. Безусловно, нужно продолжать это правильное направление.

Кроме перечисленных выше, существует еще одна возможность решить проблемы моногородов без изменения места жительства граждан. Она связана с упрощением суточной миграции, чтобы у жителей одного поселения была возможность работать в другом, не меняя место жительства. Для этого, конечно, нужно серьезно заниматься проблемами создания современной дорожной инфраструктуры и современной системы междугородного общественного транспорта, так чтобы человек мог добраться до работы, находящейся в другом городе в течение, скажем, часа.

Данное направление территориального развития предполагает существенное расширение возможностей реализации межмуниципального взаимодействия, перенос центра тяжести при решении некоторых вопросов местного значения на межмуниципальный уровень, формируя межмуниципальные органы управления, формируя городские агломерации.

Действующее законодательство слабо описывает межмуниципальное взаимодействие особенно в финансово-хозяйственной области. Однако Министерство регионального развития РФ планирует провести эксперимент на нескольких пилотных территориях по апробации и совершенствованию механизмов управления развитием городских агломераций (6-10 территорий). В частности рассматривается возможность участия в эксперименте проекта создания Горнозаводской агломерации, на базе нескольких муниципалитетов Горнозаводского управленческого округа Свердловской области.

Какие же социально – экономические эффекты можно получить при формировании межмуниципальных управленческих структур? Перенос центра тяжести при решении некоторых вопросов местного значения на межмуниципальный уровень позволит осуществлять скоординированную градостроительную, инвестиционную, экологическую, инфраструктурную политику агломерированной территории, снизить монозависимость экономик отдельных муниципальных образований, входящих в агломерацию. Кроме того можно ожидать существенного повышения инвестиционной привлекательности этой территории и заметного повышения качества управления на агломерированной территории. Реализация подобных проектов позволит также существенно повысить эффективность использования бюджетных средств и вовлечь в оборот дополнительные незадействованные пока ресурсы и резервы, которыми располагают и органы местного самоуправления и бизнес.

Перспективным в этой связи представляется и продолжение работы над проектом «Большой Екатеринбург». Насколько нам известно, и наши соседи – Курган и Челябинск также планируют оформлять проекты Челябинской и Курганской агломераций в качестве пилотных проектов. Реализация агломерационных проектов на базе крупных городов позволит решить не только проблемы небольших городов – окружающих столицы, но и решить многие проблемы самих столиц, таких как отсутствие территории для застройки, пробки в часы пик (если новые производства создавать на окраинах мегаполиса, создавая встречные потоки в часы пик), площадки для утилизации и переработки твердых бытовых отходов, площадки для кладбищ и многое другое.

Возможное изменение законодательства

Одна из целей эксперимента Минрегионразвития – понять, в какой части необходимо изменить действующее законодательство, чтобы межмуниципальное взаимодействие в финансово-хозяйственной сфере можно было бы осуществлять по внятным простым правилам.

Прошедший в ноябре 2013 года в Суздале Всероссийский съезд местного самоуправления в Итоговом документе в частности поддержал необходимость следующих изменений:

- устранение ограничений для органов публичной власти по формированию имущественных взносов в уставной капитал учреждаемых ими хозяйствующих субъектов;
- создание условий для реализации межмуниципальных проектов и программ за счет их совместного финансирования из нескольких местных, а также региональных и федерального бюджетов с закреплением таких механизмов в Бюджетном кодексе;
- формирование правовой базы для создания межмуниципальных органов управления городскими агломерациями;
- закрепление возможности передачи части полномочий органов местного самоуправления в межмуниципальные органы управления с формированием соответствующего бюджета.

Эксперимент Минрегионразвития будет проходить в течение 3 лет, однако, я уверен, основные ответы на вопросы по изменению законодательства будут получены уже к началу 2015 года.

Получив в рамках эксперимента практику и скорректированное законодательство, местное самоуправление в России получит возможность максимально использовать недоиспользованные пока резервы территориального развития, заложенные в институте межмуниципального взаимодействия.